

21 世纪初叶中国扶贫投入的现状与展望

● 陈端计

(厦门大学经济研究所, 福建 厦门 361005)

内容提要: 增加扶贫投入, 是扶贫开发的基本保证, 这也是 20 世纪五六十年代西方发展理论关于走出二元, 摆脱贫困的通行观点和政策主张。本文就 21 世纪初叶中国扶贫投入的现状和困难及其对策取向等问题进行了思考。

关键词: 市场经济 扶贫开发 扶贫投入 现状 对策

中图分类号: F124.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-4161(2002)04-063-03

一、问题的提出

经济要发展, 离不开资金的投入, 没有投入, 就没有产出, “巧妇难为无米之炊”, 低投入, 势必带来低产出, 这已成为人们的共识。尤其是在现代市场经济条件下, 没有相应的货币资金, 可以说是寸步难行。可见, 资金是生产要素的粘合剂, 它是经济机器赖以运转的基本动力, 马克思称之为“第一推动力和持续的动力”。资金是经济活动的起点, 又是经济活动的终点。资金短缺是发展中国家经济发展中面临的普遍现象, 资金的“瓶颈效应”在贫困地区经济发展中尤为突出。贫困地区经济结构的调整, 产业的选择, 资源的开发, 基础设施的改善, 教育的振兴等等, 首先遇到的就是资金的短缺。可以说, 如何增加扶贫投入, 充分发挥“资金启动效应”是贫困地区经济发展中面临的一个重要课题, 这也是 20 世纪五六十年代西方发展理论关于走出二元, 摆脱贫困的通行观点和政策主张。

我国是一个典型的资本短缺的发展中国家, 资金投入的短缺在我国贫困地区最为明显。虽然经过 20 多年的扶贫攻坚, 国家“八七扶贫攻坚计划”已基本实现, 但迄今为止, 我国仍存在着 3 000 万农村贫困人口, 此外, 我国还面临着日益严峻的城镇贫困人口。因此, 如何继续增加扶贫投入, 充分发挥“资金启动效应”这不仅是 21 世纪中国扶贫开发的基本保证, 而且对于调整收入分配格局、缩小地区发展差距、扩大内需等都具有重大的现实意义。

二、21 世纪初叶中国扶贫投入的现状

援助, 是帮助落后地区摆脱贫穷的必然行动。我国自新中国成立之日起, 中央政府就为解决贫困问题一直在做不懈的努力, 尤其是改革开放以来, 我国政府部门在贫困地区注入了数量不少的资金和物资, 国家在财力有限的情况下, 从 1980 年开始, 设立专项扶贫资金, 并逐年加大扶贫投入。自 80 年代中期以来, 中央政府每年向贫困地区注入的扶贫资金达 40 多亿元, 从 1985~1993 年 8 月, 政府每年投入贫困地区

的优惠贷款、财政拨款和中央各职能部门的扶贫资金, 估计在 100 亿元左右。此外, 政府还资助并组织了大规模的反贫困行动——“以工代赈”计划。从 1994 年起, 国家实施“八七扶贫攻坚计划”, 国家的扶贫投入由 1994 年的 97.85 亿元增加到 2000 年的 248.15 亿元, 累计投入中央扶贫资金 1 127 亿元, 相当于 1986 年至 1993 年扶贫投入总量的 3 倍。

毋庸置疑, 中国的扶贫投入对贫困地区经济发展起了不可低估的作用。尤其是经过 7 年的“八七扶贫攻坚计划”, 我国已基本解决农村贫困人口的温饱问题, 但同时我们又必须看到, 我国仍存在 3 000 万农村贫困人口, 且主要分布在中西部的少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区, 特别是集中在这些地区的贫困乡村。此外, 我国还面临着日益严峻的城镇贫困人口。中国的扶贫开发已进入一个新的历史阶段。从扶贫开发对扶贫投入的需求看, 形式仍十分严峻。无论是从国家援助的规模、数量及持续性看, 还是从贫困地区资金的稳定性及自身的资金积累能力看; 无论是从贫困地区的资金运行效益看, 还是从贫困地区资金营运主体及营运环境等方面看, 现状并不乐观。概括起来, 21 世纪初叶中国的扶贫投入主要存在以下问题。

(一) 资金供给严重不足: 资金短缺与资金逆流并存。其一是扶贫投入相对或绝对不够。按照目前国内专家的研究, 要稳定地解决一个农村贫困人口的温饱问题, 至少需要投入 1 500~2 200 元。如果按最低标准 1 500 元/人计算, 解决剩余的 3 000 万农村贫困人口, 就需要投入扶贫资金 450 亿元。若按世界银行等国际组织计算的人均 5 000 元的扶贫标准, 则需要投入扶贫资金 1 500 亿元。如果加上 3 000 万城镇贫困人口, 则至少分别需要投入扶贫资金 900 亿元和 3 000 亿元。若再考虑物价因素的变动及中国剩存农村贫困人口属于“最难啃下的骨头”, 其消解成本更大等因素, 则对扶贫投入的需求更大。显然现阶段中国的经济实力一时还很难达到。其

二是政府信贷投入量相对减少。由于扶贫信贷资金根据《商业银行法》和《贷款通则》，要求贷款有抵押或担保，因此，贫困户很难获得扶贫资金，特别是很难获得扶贫贷款。其三是贫困地区自身资金积累的弱化。贫困地区由于财政赤字，居民收入的普遍低下，储蓄能力势必相当微弱。据有关方面调查我国几乎所有贫困地区的乡镇集体经济都十分薄弱，相当一部分集体经济是“空壳”，个别特困县年财政收入只有三四十万元，财政赤字累累。财政上的入不敷出，既无力满足农民基本生活和维持农业简单再生产的要求，又无力开发当地丰富的自然资源，发展工业、非农产业、交通、科技、文教、卫生等事业。从而造成贫困地区自身的资金积累能力十分有限。其四是资金逆流。由于种种原因，贫困地区有限的资金还被大量地抽走，从而使本来紧张的贫困地区资金更加雪上加霜。一方面，由于平均利润率规律的作用，贫困地区资金相当部分向发达地区转移。另一方面，随着金融体制改革的推进，各专业银行向商业银行过渡，在利润驱使下，贫困地区资金向高效益地区的流动有更加严重的趋势。此外，贫困地区资金还被各种方式所挤占，甚至挪用、转用等。从而最终使贫困地区的资金供给相对于扶贫开发对资金的需求而言显得明显不足。

(二)资金营运低效：资金配置效率低下。一方面，扶贫资金管理体制运转低效。由于扶贫资金管理系统的组织机构庞大，审批环节过多，审批手续繁杂，审批权限过多控制，从而导致扶贫资金到位迟、用不足。扶贫项目确定后，常因资金不能按时到位而影响效益。很多项目上马后，市场则早已趋于饱和。另一方面，资金使用上则往往存在盲目性、任意性、非经济性。比如，一些扶贫资金的投向结构不合理，生产性投资偏少，非生产性投资偏多，出现使用上的非经济性导向突出。此外，由于金融机构缺乏一支过硬的专家技术队伍，在资金使用过程中，往往因资金使用上的无偿性、投资选择上的盲目性、投资方案上的误差性等不正常现象，导致扶贫贷款质量低劣，并出现“望资兴叹”与“资沉水底”并存的不正常局面。

(三)资金营运主体滞后：自身的主观缺陷。其一是贫困者主体的不发育。贫困者作为资金营运主体，素质较低。无论是在思想素质、文化素质或身体素质等方面，都存在与发展现代市场经济不符的缺陷。而且贫困地区有限的人才还大规模向沿海发达地区和大中城市流动。低素质的资金营运主体，不能用够、用足已有的资金，势必导致资金使用的低效。其二是金融业发展的相对落后。从宏观经济角度讲，储蓄要转化为投资，但是，在现实的经济活动过程中，储蓄要转化为投资，这中间需要一种有效的中间媒体，即现代金融组织和金融市场组成的金融体系。由于经济的落后和体制的僵化，贫困地区金融业的发展相对滞后。相对落后的金融业，势必影响贫困地区的“资金启动效应”的发挥。其三是企业改革步履维艰。由于政治、经济、民族等诸多方面的原因，贫困地区整个工业的低效已到了自身难保的地步。贫困地区企业的低效运转，使贫困地区本来紧张的资金形势更趋紧张。

(四)资金营运环境的不完善：自身的客观制约。比如，极不便利的交通运输条件、恶劣的自然、生态环境、市场的不发育、信息的封闭，等等，也从客观上制约了贫困地区“资金启动

效应”的发挥。

三、21 世纪初叶中国扶贫投入的展望

针对中国目前扶贫投入存在的问题，为贯彻实施《中国农村扶贫开发纲要》(2001~2010 年)，我们应继续加大对扶贫资金的投入，充分发挥“资金启动效应”，并采取以下切实可行的办法予以解决。

(一)创造各种优惠条件，健全各级金融网络，运用各种灵活的筹资方式，多方面、多渠道、多形式、多手段地吸引区内外直接投资和间接投资，并使之顺利地转化为社会资本和产业资本，以逐渐缓解贫困地区资金短缺的“瓶颈”制约。

首先，国家财政和信贷要多方面发挥主导作用，强化扶贫工作中的政府职能。其一，中央财政要根据财力增长水平和扶贫工作需要，逐年加大对扶贫资金的投入，要进一步扩大以工代赈规模，要针对目前贫困地区财政困难的实际情况，加大财政转移支付力度；其二，各省、自治区、直辖市也要千方百计筹措资金，不断增加扶贫投入；其三，重视培育贫困地区自身财源；其四，还应动员社会各方面的力量，支援贫困地区的开发建设。如鼓励和提倡先富帮后富，先富带后富等。

其次，充分挖掘贫困地区闲散资金的潜力。贫困地区不少个人与家庭手中仍有一定数量货币收入的沉淀，尤其是改革开放以来，通过劳务输出等途径，贫困地区农民手中有了有一定数量的货币收入。贫困地区各级部门尤其是金融部门应采取多种优惠措施，多形式、多渠道地吸收这一部分宝贵的资金，使之转化为社会资本和产业资本。比如，发行股票或贫困地区建设债券，大力发展保险事业；规定适度的信贷资金利率；建立并完善信贷资金市场；建立与发展证券市场等等。

最后，立足资源比较优势，创造各种优惠条件，广集区外资金，实现筹资手段与方式的创新。一是通过发行股票或贫困地区建设债券，向社会筹集资金；二是在平等互利基础上，坚持对口扶持，资源“联姻”，实现资源优势互补；三是努力营造良好的投资环境，吸引、利用外资；四是重视加强与国际经济组织的联系与合作等。

(二)充分、合理、科学、有效地使用资金，最大限度地提高贫困地区资金的使用效益和发挥“资金启动效应”。首先，重视扶贫资金管理体制的制度创新。贫困地区政府应加快政府职能转变步伐，在实行政企分开的同时，在扶贫资金的管理和使用上，应不断弱化中央和地方政府对扶贫资金使用上的行政干预，凭着效率、精干等原则，简化各种申请、审批、分配的程序和手续，取消对扶贫资金具体使用方向的约束。财政扶贫资金要实行专户管理，要建立国家扶贫资金项目监测网络，强化监管。国务院扶贫办应会同有关部门，尽快修改和完善《国家扶贫资金管理办法》，从而进一步严格扶贫资金管理。

其次，千方百计提高扶贫资金的使用效益。重点应注意：一，扶贫资金的分配使用要做到公正、公平、公开。在乡、村两级必须公示，接受群众监督，审计部门要定期对扶贫资金进行全面严格的审计，对挤占、挪用和贪污扶贫资金等违法、违纪行为要严肃处理，绝不姑息。二，以经济性为导向，合理投放扶贫资金。扶贫资金的投放，首先应考虑经济目标，经济目标又不能仅着眼于温饱，更重要地应使贫困地区经济走上一条

持续、稳定发展的轨道。在投放的方向上,应侧重扶持贫困地区的家庭经济与乡镇企业。在资金安排上,应专门考虑基础设施和人力资本投资。三,区别对待突出重点,在具体操作中,应根据项目的不同情况,增加贷款利率档次,实行有区别的贷款政策。此外,还应突出重点,变平均分配、分散使用为进行重点投入。四,强化资金的风险意识,如调整信贷结构,加强信贷资产的风险管理,盘活贫困地区资金。五,在扶贫瞄准机制方面,应改变现行以贫困县为单位的做法,瞄准所有的贫困人口。中央和各级地方政府投入的财政扶贫资金,必须按照扶贫开发规划下达,落实到贫困乡、村,重点用于改变基本生产生活条件和基础设施建设。此外,还应重视投资方式的创新,比如,改革贷款管理方式,对短期贷款尽可能采用票据贴现和中央银行再贴现的办法等。

再次,干预资金逆流。贫困地区政府在深化自有改革、提供各种优惠政策和条件的同时,还应运用经济、法律、行政等手段,吸收、吸引区内、外资金。并干预资金逆流,使已注入的贫困地区资金能全部用于当地的经济开发建设。

最后,还应重视对贫困地区的综合配套投入。在增加对贫困地区资金投入的同时,还应重视技术、人才、信息等方面的配套投入,发挥“软、硬投入”的综合配置效应,实现硬援助与软援助的统一。

(三)相应的配套改革。一,强化贫困者主体。贫困地区应重视人力资源开发,使贫困地区农民逐渐成为能经营、善管理、通科技、懂流通的商品生产者和经营者。二,加快金融体制改革。贫困地区应逐步建立、完善更加特殊的政策性农业开发银行、商业性农业发展银行、农业合作银行密切结合的新的金融体系。三,深化企业体制改革。按照现代企业制度的原则要求转换贫困地区企业的经营机制,实现贫困地区企业制度的创新。

(四)大力发展贫困地区交通运输、通讯等基础设施建设,改善自然、生态环境等等,从而为最终发挥贫困地区经济发展中的“资金启动效应”提供一个完善的资金营运环境。

参考文献:

- ①陈端计:《贫困经济学导论》[M],乌鲁木齐:新疆大学出版社,1997。
- ②温家宝:《在中央扶贫开发工作会议上的讲话》[N],《经济日报》,2001,9,21:(2)。
- ③新华社电:《中国农村扶贫开发纲要》(2001~2010年)[N],《经济日报》,2001,9,20:(8)。
- ④孙杰:《中央扶贫开发工作会议闭幕》[N],《光明日报》,2001,5,26:(1)、(4)。
- ⑤安树伟:《21世纪初叶中国贫困形势与反贫困对策研究》[J],《中州学刊》,2001,1。▲